



ПРОБЛЕМИ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ І ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

<https://doi.org/10.15407/economyukr.2020.01.048>
УДК 336.22

І.С. ВОЛОХОВА, д-р екон. наук, доц.,
завідувачка кафедри фінансів,
Одеський національний економічний університет,
вул. Преображенська, 8, 65082, Одеса, Україна,
e-mail: volokhovais@ukr.net,
ORCID <https://orcid.org/0000-0002-6993-1757>

ВЕКТОРИ ПОГЛИБЛЕННЯ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

Досліджено основні вектори поглиблення фінансової децентралізації в Україні. Розкрито проблеми фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування. Доведено, що процеси фінансової децентралізації гальмуються порушенням необхідних пропорцій: власні доходи — власні видатки, міжбюджетні трансферти та закріплені доходи — делеговані видатки. Запропоновано вирішувати дані проблеми шляхом забезпечення органів місцевого самоврядування достатнім обсягом закріплених доходів і міжбюджетних трансфертів для виконання делегованих їм повноважень; розширення обсягів власної дохідної бази (джерел); зменшення частки міжбюджетних трансфертів (у тому числі цільових) на користь місцевих бюджетів.

Ключові слова: фінансова децентралізація; місцеві бюджети; доходи місцевих бюджетів; податкові надходження; міжбюджетні трансферти.

Ефективність продукування *ринкових* благ виробниками будь-якої форми власності передбачає або максимізацію прибутку, або мінімізацію збитку. Виробництво і надання *суспільного* блага, навпаки, не передбачають отримання прибутку. Суть *суспільного* блага полягає в максимальному задоволенні потреб населення за мінімальних витрат. Його виробництво та надання мають здійснюватись у територіальній близькості до споживачів, що дозволить мінімізувати витрати останніх. У протилежному випадку ці блага не задовольнятимуть потреби всього населення.

Ще однією умовою ефективного виробництва *суспільних* благ є необхідність урахування як існуючих уподобань населення, так і їх можливих змін у майбутньому. На вирішення цих проблем спрямовано децентралізовану систему державного устрою і поглиблену фінансову децентралізацію. Остання

Ц и т у в а н н я: Волохова І.С. Вектори поглиблення фінансової децентралізації в Україні. Економіка України. 2020. № 1 (698). — С. 48—55. <https://doi.org/10.15407/economyukr.2020.01.048>.

також мотивує до створення конкурентного середовища між виробниками суспільних благ. Як і ринковий, механізм конкурентного децентралізованого виробництва та надання суспільних благ населенню сприяє винаходженню якісно нових суспільних благ й ефективних способів їх виробництва та надання. У разі ж централізованого виробництва та надання суспільних благ їх виробники, навпаки, діють як монополісти, у них відсутня мотивація до зменшення витрат на виробництво, а споживачі суспільних благ позбавлені можливостей вибору. Досягнення економічної ефективності виробництва і надання суспільних благ вимагають проведення фінансової децентралізації, хоча за окремих її форм їх монополізне виробництво залишається.

Крім зазначених позитивних моментів проведення фінансової децентралізації основною є міра задоволення потреб населення суспільними благами, на що, безперечно, впливають регіональні та місцеві особливості. Мешканці всіх адміністративно-територіальних одиниць країни за рахунок сплачених ними податків мають отримувати оптимальний набір суспільних благ. На нього впливають не стільки механізм виборів та голосування, скільки розподіл повноважень з виробництва і надання суспільних благ між адміністративно-територіальними одиницями і адміністративно-територіальний поділ. Останній створює необхідні умови для функціонування самостійних суб'єктів: органів регіонального та місцевого самоврядування. Їх самостійність дозволяє враховувати регіональні та місцеві відмінності, максимально дотримуватися принципу суверенітету споживачів.

Питання місцевих і регіональних фінансів досить повно висвітлено в дослідженнях зарубіжних і вітчизняних учених. Теоретичні засади цієї галузі знань сформовано працями Дж. Бьюкенена, М. Олсона, А. Пігу, Р. Магстрейва, К. Ерроу, Ч. Тьебу, Х. Циммермана, В. Гейця, О. Кириленко, В. Кравченка, І. Луніної, В. Опаріна та інших. Науковці є одноставними стосовно фінансової децентралізації: її вимагає економічна ефективність перерозподілу фінансових ресурсів. Фінансова децентралізація передбачає залучення до процесу формування та прийняття рішень по регіональних і місцевих справах не тільки відповідних органів самоврядування, а й населення — реального носія повноважень регіонального та місцевого самоврядування. Фінансова децентралізація передбачає створення відповідної фінансової основи останнього. Проте тільки перелік фінансових ресурсів, що її формує, не є ознакою існування регіонального та місцевого самоврядування.

Отже, **мета статті** — дослідити структуру фінансових ресурсів, останні тенденції її зміни, розкрити проблеми у фінансовому забезпеченні органів місцевого самоврядування, а також визначити основні вектори поглиблення фінансової децентралізації в Україні.

Протягом багатьох років в Україні існують проблеми у формуванні дохідної частини місцевих бюджетів. Так, її питома вага у ВВП (без урахування міжбюджетних трансфертів) зазнавала істотних коливань: від 6,1% у 2015 р. до 8% у 2017 р., коли частка доходів місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету України дорівнювала 22,6%, що було на 0,8 процентного пункту вищим за показник попереднього року і на 3 процентних пункти нижчим від показника 2010 р. У 2018 р. питома вага доходів місцевих бюджетів відносно доходів зведеного бюджету зменшилася до 22,2%, а відносно ВВП — до 7,4% (рис. 1).

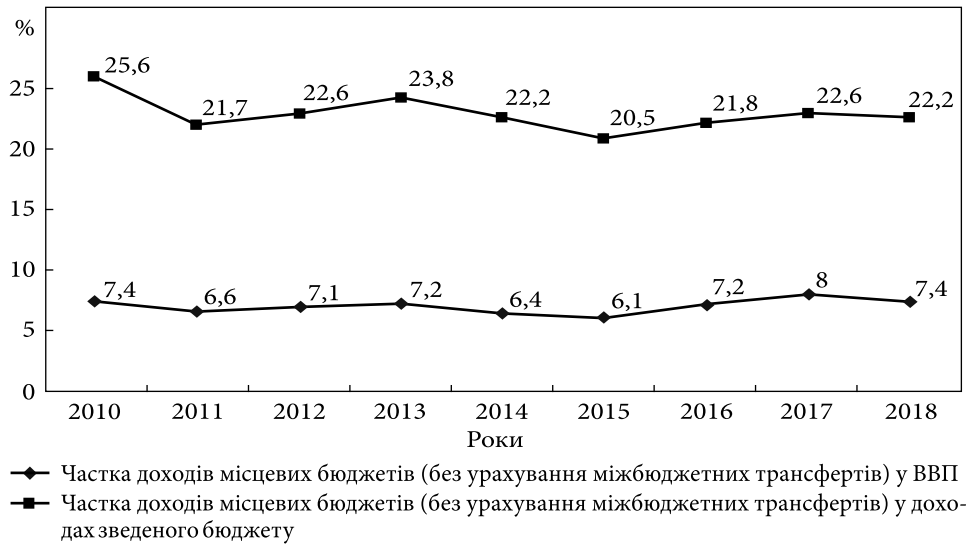


Рис. 1. Частка доходів місцевих бюджетів у ВВП і доходах зведеного бюджету України
Джерело: тут і далі, на рис. 2 і 3, побудовано автором для періоду 2010—2018 рр. на основі даних Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu>.

Фінансові ресурси, які сформовані за рішеннями органів регіонального чи місцевого самоврядування та безпосередньо витрачаються ними на їх розсуд, ми визначаємо як *власні*. Питома вага останніх перебуває в прямій залежності від рівня фінансової децентралізації, зокрема фінансової деволюції. В основному саме вони формують фінансову автономію органів регіонального чи місцевого самоврядування.

Ресурси центральних органів влади, які закріплені за регіональними чи місцевими бюджетами і витрачаються відповідними органами самоврядування на виконання делегованих їм державних функцій, а також міжбюджетні трансферти являють собою фінансові ресурси, направлені на виконання делегованих повноважень. Їх питома вага також залежить від рівня фінансової децентралізації, зокрема фінансової деконцентрації. Розглянемо динаміку структури доходів місцевих бюджетів України протягом останніх дев'яти років (рис. 2).

З рисунка 2 видно, що діапазон коливань частки податкових надходжень дорівнював 9,1 процентного пункту: від 42,4% у 2010 р. до 33,3% у 2015 р. Відчутне зменшення частки податкових надходжень у доходах місцевих бюджетів у 2015 р. пояснюється перерозподілом податку з доходів фізичних осіб у доходи державного бюджету України. У 2015 р. розмір перерозподілу становив 45,1% загального обсягу надходжень податку, у 2017 р. — 40,4%. Відповідно, питома вага податку з доходів фізичних осіб у податкових надходженнях місцевих бюджетів зменшилась істотно. У 2015 р. частка податку дорівнювала 55,9%, що було на 18,1 процентного пункту нижчим за показник 2011 р. У 2017 р. питома вага податку в податкових надходженнях місцевих бюджетів скоротилася до 55%.

Слід наголосити, що частка власних податкових надходжень до місцевих бюджетів усе ще залишається малою. Так, питома вага місцевих податків

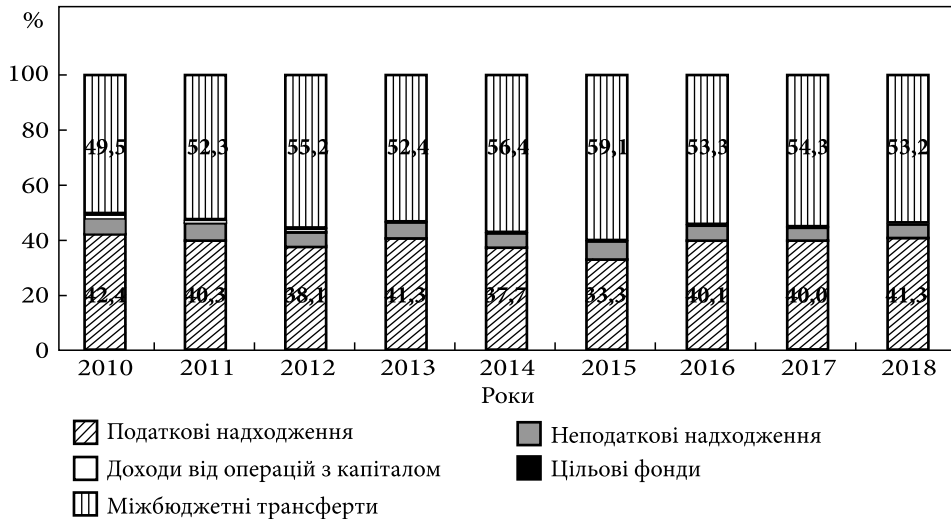


Рис. 2. Динаміка структури доходів місцевих бюджетів України

і зборів у податкових надходженнях місцевих бюджетів України збільшилася до 27,5% у 2015 р. і до 28,6% у 2016 р. (у 2011 р. — 3,5%). Таке зростання питомої ваги відбулося головним чином за рахунок віднесення плати за землю до складу податку на майно (проте без відчутного збільшення податкових повноважень органів місцевого самоврядування). У 2017 р. надходження місцевих податків та зборів зменшилися до 26,2% відносно податкових надходжень, або на 2,4 процентного пункту.

З 2015 р. в доходи місцевих бюджетів включено акцизний податок з роздрібних продажів, що привело до збільшення частки акцизного податку в податкових надходженнях місцевих бюджетів, відповідно, з 1,2% у 2011 р. до 7,8% у 2015 р. У 2017 р. надходження акцизного податку становили 6,5% податкових надходжень місцевих бюджетів, що було на 1,4 процентного пункту нижчим від минулорічного рівня.

Якщо ж аналізувати зміни в розподілі податкових надходжень між рівнями місцевих бюджетів за останні роки, то найбільш фінансово забезпеченими виявляються бюджети великих міст й об'єднаних територіальних громад. Останні отримали у свої бюджети податок з доходів фізичних осіб. Зросли також надходження плати за землю у зв'язку з укрупненням розмірів земельних площ у результаті об'єднання територіальних одиниць. Аналіз виконання дохідної частини загального фонду місцевих бюджетів і бюджетів об'єднаних територіальних громад України у 2017 р. порівняно з 2016 р. свідчить про різні темпи їх зростання: якщо загальний фонд місцевих бюджетів збільшився із 146,6 млрд. грн. до 192 млрд. грн., або на 31%, то зростання дохідної частини загального фонду бюджетів об'єднаних територіальних громад сягнуло 1,9 раза.

Дані рисунка 2 також свідчать про високу частку міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів України. У 2018 р. вона становила 53,2%, що було на 3,7 процентного пункту вищим за рівень 2010 р. Порівняно з 2017 р. питома вага міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів України зменшилася на 1,1 процентного пункту.

Існуюча невідповідність між наявними фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування і завданнями, які делеговані їм державою, вимагає додаткових коштів, що зумовлює збільшення обсягу міжбюджетних трансфертів. Крім того, фінансову автономію зменшують істотні зміни в структурі останніх, які направляються в доходи місцевих бюджетів. З 2015 р. діє нова модель міжбюджетних відносин, яка полягає у відмові від формульного розрахунку дотацій вирівнювання (коштів, що передаються до державного та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів) і запровадженні базової (реверсної) дотації, освітньої, медичної субвенцій, інших міжбюджетних трансфертів. Відповідно, побудовано механізм, згідно з яким державна влада шляхом надання спеціальних (зв'язаних) міжбюджетних трансфертів у вигляді субвенцій майже в повному обсягу забезпечує поточні видатки бюджетних закладів освітньої та медичної галузей, які фінансуються з місцевих бюджетів і є делегованими повноваженнями органів місцевого самоврядування.

Загальні міжбюджетні трансферти або дотації за впливом на міру автономії органів місцевого самоврядування наближаються до закріплених доходів місцевих бюджетів через надання органам місцевого самоврядування можливості самостійно визначати напрями витрачання бюджетних ресурсів. При отриманні саме такого виду міжбюджетних трансфертів виробництво всіх пропонованих суспільних благ, як правило, збільшується. Отже, вони не змінюють структури пропозиції суспільних благ.

Під час горизонтального фінансового вирівнювання перевага має надаватися використанню дотацій (незв'язаних міжбюджетних трансфертів). При їх отриманні органи місцевого самоврядування спроможні краще задовольняти потреби населення в суспільних благах (збільшити процент їх урахувань). Інакше з'являється проблема оптимального визначення напрямку їх використання органами центральної влади.

Розглядаючи можливі недоліки і переваги дотацій, можна дійти висновку, що найкращими умовами горизонтального вирівнювання є врахування доходів і видатків на виконання органами місцевого самоврядування делегованих їм повноважень з можливістю використання заощаджених коштів на реалізацію власних повноважень. Органи влади вищого рівня при наданні міжбюджетних трансфертів зацікавлені заздалегідь самостійно визначати напрями їх використання, тому для них більш прийнятними є субвенції (цільові міжбюджетні трансферти), проте це зменшує автономію органів місцевого самоврядування. При цьому субвенції можуть виділятися або на реалізацію конкретних проектів (програм), або на визначену галузь у цілому. В останньому випадку автономія одержувачів коштів обмежується меншою мірою.

Державні органи влади надають субвенції з метою збільшити рівень споживання певних суспільних благ. Це може змінити структуру виробництва та надання суспільних благ на місцевому рівні. Такі міжбюджетні трансферти порушують суверенітет споживачів, отже, вони є неефективними. Коли ж субвенції не пов'язані з необхідністю стабілізувати циклічні коливання економіки та вирівняти доходи населення, їх надання бажано замінити дотаціями.

Для зміцнення дохідної частини місцевих бюджетів необхідно посилити фіскальне значення їх податкових доходів за рахунок податків, які відповідають теоретичним вимогам доцільності їх передання в розпорядження місцевих органів вла-

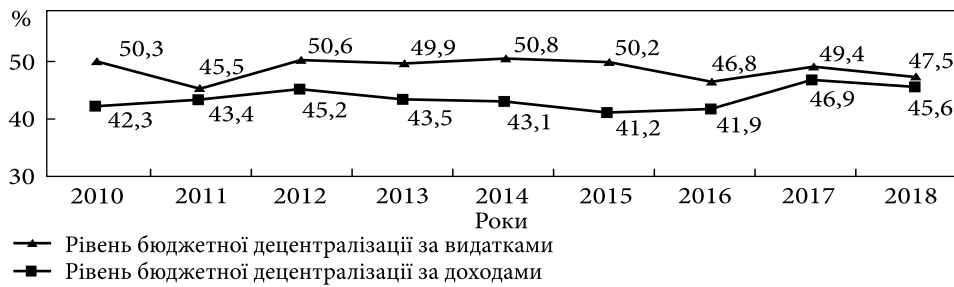


Рис. 3. Рівень фінансової децентралізації в Україні за доходами і видатками

ди, з одночасним послабленням фінансової залежності органів місцевого самоврядування від міжбюджетних трансфертів з державного бюджету [1, с. 219]. Отримання загальних міжбюджетних трансфертів є вигіднішим і простішим способом фінансування для територіальних одиниць, проте вони не стимулюють органи місцевого або регіонального самоврядування розвивати власну податкову базу.

Співвідношення загального обсягу надходжень у місцеві бюджети і доходів зведеного бюджету характеризується показником фінансової (бюджетної) децентралізації за доходами. За останні дев'ять років вони коливались у діапазоні від 45,5% (2011 р.) до 50,8% (2014 р.); у 2018 р. показник зменшився до 47,5%, що було на 2,7 процентного пункту нижчим від рівня 2014 р. (останнього перед змінами в розподілі податків між бюджетами та запровадженням нового механізму міжбюджетних трансфертів). Відповідно, співвідношення загального обсягу видатків місцевих бюджетів і видатків зведеного бюджету характеризується показником фінансової (бюджетної) децентралізації за видатками, які коливались у діапазоні від 41,2% (2015 р.) до 45,6% (2018 р.) (рис. 3).

У країнах ЄС головною метою бюджетної децентралізації є формування багаторівневих бюджетних систем, які дозволяють краще забезпечувати населення місцевими суспільними благами і послугами, тобто благами, потреба в яких може мати територіальні відмінності, а споживання — просторові обмеження. Результати таких процесів, як показує міжнародний досвід, залежать від форм децентралізації та механізмів, що регулюють їх використання і, у кінцевому підсумку, визначають реальну самостійність органів місцевого самоврядування [2, с. 10].

В Україні, яка має перетворитися на розвинуту і цивілізовану країну, існує гостра необхідність у поглибленні фінансової децентралізації, а точніше — у фінансовій деволюції. Цього не можна зробити лише прийняттям одного законодавчого акту, процес лібералізації управлінських рішень проходить доволі важкий шлях.

Реформування системи місцевого самоврядування в державах Центральної та Східної Європи свідчить, що основними завданнями перехідного періоду в цих країнах є реорганізація форм контролю над місцевою владою з боку центральних органів, поступове передання повноважень і розбудова органів місцевого самоврядування. Недостатньо мати закони, які проголошують розмежування функцій між органами влади різних рівнів, — необхідно наповнювати це розмежування реальним змістом [1, с. 16].

Процес децентралізації, який спостерігається в багатьох країнах і поступово набуває обертів в Україні, зумовлюється економічною ефективністю (децентралізація є ефективнішою за централізацію), а також розвитком демократичних засад в українському суспільстві. У зарубіжних країнах використовую-

ються різні форми фінансової децентралізації, у тому числі для залучення у ринкові відносини органів як державної влади, так і місцевого самоврядування. Передані та делеговані останнім функції повинні бути обґрунтовані та узгоджені між собою, під них має формуватися необхідна фінансова база. Кінцевою метою процесу фінансової децентралізації в країні має стати система партнерських відносин (без протистояння) державної влади та органів місцевого самоврядування. Крім того, Європейський Союз також вимагає від нових учасників проведення фінансової децентралізації. Отже, це підвищить престиж України в очах світової спільноти, надасть регіонам можливості виступати повноправними членами міжнародних відносин.

ВИСНОВКИ

Проведений аналіз обсягів і структури фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування в Україні підтверджує істотне зростання з 2015 р. їх власної дохідної бази. Перелік місцевих податків та зборів було розширено без відповідного збільшення податкових повноважень органів місцевого самоврядування. Також у доходах місцевих бюджетів поступово зменшились обсяги загальнодержавних податків, зборів й обов'язкових платежів, призначених для виконання органами місцевого самоврядування делегованих їм повноважень. Вони були компенсовані збільшенням питомої ваги міжбюджетних трансфертів, зокрема субвенцій. Відповідно, процеси поглиблення фінансової децентралізації гальмуються порушенням необхідних пропорцій: власні доходи — власні видатки, міжбюджетні трансферти і закріплені доходи — делеговані видатки. Таким чином, органи місцевого самоврядування змушені витратити частину власних фінансових ресурсів на виконання делегованих їм державою повноважень.

На нашу думку, поглиблення фінансової децентралізації в Україні є можливим, коли зміцнення фінансової бази органів місцевого самоврядування відбуватиметься за такими напрямками:

- 1) забезпечення органів місцевого самоврядування закріпленими доходами і міжбюджетними трансфертами в обсягах, необхідних для фінансування виконання делегованих їм повноважень;
- 2) розширення переліку та збільшення частки місцевих податків і зборів, які відповідають теоретичним вимогам стосовно доцільності їх передавання в розпорядження місцевих органів влади;
- 3) зменшення питомої ваги міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів;
- 4) удосконалення механізму поповнення місцевих бюджетів за рахунок міжбюджетних трансфертів з державного бюджету України. Розподіл фінансових ресурсів має здійснюватися переважно через використання загальних міжбюджетних трансфертів (дотацій);
- 5) сприяння завершенню процесу формування об'єднаних територіальних громад.

Запровадження наведених рекомендацій і пропозицій, на наш погляд, поглиблють фінансову децентралізацію, додатково наповнять місцеві бюджети фінансовими ресурсами, сприятимуть розвитку місцевого оподаткування, нададуть органам місцевого самоврядування більшої фінансової автономії.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Луніна І.О., Кириленко О.П., Лучка А.В. та ін. Диверсифікація доходів місцевих бюджетів : моногр. ; [за ред. І.О. Луніної] / НАН України; Ін-т екон. та прогнозів. — К., 2010. — 320 с.
2. Розвиток бюджетної децентралізації в Україні : наук. доп. ; [за ред. І.О. Луніної] / НАН України; ДУ «Ін.-т екон. та прогнозів. НАН України». — К., 2016. — 70 с.

Стаття надійшла 12.09.2019

REFERENCES

1. Lunina I.O., Kyrylenko O.P., Luchka A.V., et al. Diversification of local government revenues. I.O. Lunina (Ed.). NAS of Ukraine, Institute for Economics and Forecasting, Kyiv, 2010, 320 p. [in Ukrainian].
2. Development of Fiscal Decentralization in Ukraine. I.O. Lunina (Ed.). NAS of Ukraine, Institute for Economics and Forecasting, Kyiv, 2016, 70 p. [in Ukrainian].

Received on September 12, 2019

Iryna Volokhova, Dr. of Sci. (Econ.), Associate Professor,
Head of Department of Finances,
Odesa National Economic University,
8, Preobrazhenska St., Odesa, 65082, Ukraine

VECTORS OF DEEPENING OF FINANCIAL DECENTRALIZATION IN UKRAINE

Achieving cost-effectiveness of production and the provision of public goods require financial decentralization. It provides an opportunity to increase the extent to which public needs are met by public goods, which are undoubtedly influenced by regional and local characteristics. Financial decentralization implies the creation of a corresponding financial base for regional and local self-government. However, just the list of financial resources it generates does not prove the existence of regional and local self-government. It is necessary to investigate the structure of financial resources, recent trends in its change, identify problems in the financial support of local governments, as well as identify the main vectors for deepening financial decentralization in Ukraine.

Ukraine's own local budget revenue base has grown substantially since 2015, but the list of local taxes and fees has been expanded without a corresponding increase in the tax powers of local governments. Local government revenues gradually decreased the amount of national taxes and fees, which were offset by an increase in the share of interbudgetary transfers, including subventions. This slows down the processes of financial decentralization.

Deepening of financial decentralization is possible when strengthening the financial base of local self-government bodies will be carried out in the following areas: (i) providing local self-government bodies with fixed income and interbudgetary transfers to the extent necessary for the exercise of delegated powers; (ii) expanding the list and increasing the share of local taxes and fees that meet the theoretical requirements for the expediency of their transfer to local authorities; (iii) reduction of the share of interbudgetary transfers in local budget revenues; (iv) improvement of the mechanism of providing local budgets with interbudgetary transfers from the state budget of Ukraine mainly through the use of general interbudgetary transfers (grants); (v) facilitating the completion of the process of forming united territorial communities.

All these measures will deepen financial decentralization, additionally fill local budgets with financial resources, promote the development of local taxation, and give greater financial autonomy to local governments.

Keywords: *financial decentralization; local budgets; profits of local budgets; tax receipts; interbudgetary transfers.*